Zorgen voor bescherming - EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers

I. DOEL

1. Het steunen van verdedigers van de mensenrechten is reeds lang een vast onderdeel van het externe mensenrechtenbeleid van de Unie. Doel van deze richtsnoeren is praktische suggesties te doen ter verbetering van het EU-optreden op dit terrein. De richtsnoeren kunnen bij contacten met derde landen op alle niveaus en in multilaterale mensenrechtenfora worden gebruikt ter ondersteuning en versterking van de inspanningen van de Unie om te bevorderen en aan te moedigen dat het recht om op te komen voor de mensenrechten wordt geëerbiedigd. De richtsnoeren voorzien ook in stappen van de Unie ten bate van mensenrechtenverdedigers die gevaar lopen en stelt praktische middelen voor om mensenrechtenactivisten te steunen en bij te staan. Een belangrijk element van de richtsnoeren is steun voor de speciale procedures van de Mensenrechtenraad van de VN, met name voor de speciale rapporteur voor de mensenrechtenverdedigers, en voor passende regionale mechanismen ter bescherming van mensenrechtenverdedigers. De richtsnoeren zullen de EU-missies (ambassades en consulaten van EU-lidstaten en delegaties van de Europese Commissie) helpen hun gedragslijn ten aanzien van mensenrechtenverdedigers te bepalen. Hoewel het aanpakken van specifieke problemen betreffende mensenrechtenverdedigers het hoofddoel is, dragen de richtsnoeren ook bij tot versterking van het mensenrechtenbeleid van de EU in het algemeen.

II. BEGRIPSBEPALING

2. Om voor deze richtsnoeren het begrip "mensenrechtenverdedigers" te bepalen is uitgegaan van de vigerende tekst van punt 1 van de VN-verklaring inzake het recht en de verantwoordelijkheid van individuen, groepen en organen van de maatschappij om universeel erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden te beschermen en te bevorderen (zie bijlage I), die bepaalt dat eenieder het recht heeft om, individueel en in samenwerking met anderen, in eigen land en internationaal de bescherming en verwezenlijking van mensenrechten en fundamentele vrijheden na te streven en te bevorderen.

3. Mensenrechtenverdedigers zijn personen, groeperingen en maatschappelijke instanties die universeel erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden bevorderen en beschermen. Verdedigers van mensenrechten streven naar de bevordering en bescherming van burgerlijke en politieke rechten en de bevordering, bescherming en verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten. Mensenrechtenverdedigers bevorderen en beschermen ook de rechten van leden van groepen zoals inheemse gemeenschappen. Personen of groepen die geweld plegen of propageren, vallen niet onder de definitie.

III. INLEIDING

4. De EU steunt de beginselen die vervat zijn in de Verklaring betreffende de rechten en verantwoordelijkheden van personen, groeperingen en maatschappelijke instanties voor de bevordering en bescherming van universeel erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten in eerste instantie bij de staten ligt, erkent de EU dat personen, groeperingen en maatschappelijke instanties alle een belangrijke rol spelen bij de bevordering van de mensenrechten. De activiteiten van de mensenrechtenverdedigers omvatten:

– het aanleggen van documentatie over schendingen;

– het helpen van slachtoffers van dergelijke schendingen door juridische, psychologische en medische bijstand of andere vormen van steun te verlenen, en

– het bestrijden van de cultuur van straffeloosheid die erop gericht is systematische en herhaalde schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden toe te dekken;

– het verbreiden van de mensenrechtencultuur en van informatie over de mensenrechten-verdedigers, op lokaal, regionaal en internationaal niveau.

5. Mensenrechtenverdedigers zien zich bij hun activiteiten vaak genoodzaakt kritiek uit te brengen op regeringsbeleid en regeringsmaatregelen. De regeringen mogen dit echter niet als negatief ervaren. Het bieden van ruimte voor een onafhankelijke benadering van en vrije discussie over regeringsbeleid en regeringsmaatregelen is een fundamenteel principe, en is een beproefde manier om het niveau van bescherming van de mensenrechten te verhogen. Mensenrechtenverdedigers kunnen de regeringen bijstaan bij de bevordering en bescherming van mensenrechten. Zij kunnen in het kader van een overlegproces een essentiële rol spelen door passende wetgeving en nationale plannen en strategieën inzake mensenrechten te helpen opstellen. Ook die rol moet worden erkend en gesteund.

6. De EU stelt vast dat de activiteiten van mensenrechtenverdedigers in de loop der jaren meer erkenning hebben gevonden. Zij hebben er voor gezorgd dat slachtoffers van schendingen steeds beter worden beschermd. Voor die vooruitgang is echter een hoge prijs betaald: mensenrechtenactivisten zijn zelf steeds vaker doelwit van aanvallen en hun rechten worden in vele landen geschonden. De EU acht het van belang om te zorgen voor de veiligheid van mensenrechtenverdedigers en de bescherming van hun rechten. Belangrijk hierbij is dat de kwestie van mensenrechtenverdedigers vanuit een genderperspectief wordt bezien.

IV. OPERATIONELE RICHTSNOEREN

7. Het operationele deel van de richtsnoeren is bedoeld om middelen en manieren te vinden om in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid daadwerkelijk te komen tot bevordering en bescherming van mensenrechtenverdedigers in derde landen.

Toezicht, rapportering en beoordeling

8. Nu al wordt aan de missiehoofden van de EU gevraagd om periodiek te rapporteren over de mensenrechtensituatie in hun landen van accreditering. De Groep rechten van de mens van de Raad (COHOM) heeft het ontwerp van fact sheets goedgekeurd om die taak te vergemakkelijken. Overeenkomstig deze fact sheets moeten missies de situatie van de mensenrechtenverdedigers in hun rapporten vermelden, en met name alle tegen hen gerichte bedreigingen of aanvallen. De missiehoofden dienen daarbij te beseffen dat het institutionele kader van groot belang kan zijn om mensenrechtenverdedigers in staat te stellen hun werk veilig uit te voeren. Van betekenis in dit verband zijn wetgevende, justitiële, administratieve of andere geëigende maatregelen die door de staten worden genomen om personen te beschermen tegen geweld, bedreigingen, vergelding, negatieve discriminatie in feite of in rechte, druk of andere willekeurige maatregelen die het gevolg zijn van de legitieme uitoefening van een van de in de Verklaring inzake de rechten van mensenrechtenverdedigers opgesomde rechten.

9. De missiehoofden van de EU wordt verzocht, de situatie van de mensenrechtenverdedigers te behandelen tijdens de vergaderingen van de plaatselijke werkgroepen voor de mensenrechten. De missiehoofden moeten waar nodig de COHOM aanbevelingen voor mogelijke EU-maatregelen doen, zoals het veroordelen van bedreigingen en aanvallen tegen mensenrechtenverdedigers, en voor demarches en publieke verklaringen wanneer mensenrechtenverdedigers onmiddellijk of ernstig gevaar lopen. De missiehoofden kunnen tot een dringend plaatselijk optreden besluiten ter ondersteuning van de mensenrechtenverdedigers die een onmiddellijk of ernstig gevaar lopen, en daarover verslag uitbrengen bij de Groep rechten van de mens en andere relevante groepen, waarbij zij aanbevelingen doen over de mogelijkheden van een follow-up van het Europees optreden. De missiehoofden moeten in hun verslagen ook rapporteren over de effectiviteit van de EU-maatregelen. Bovendien moeten de missies bijzondere aandacht besteden aan de specifieke risico's die vrouwelijke mensenrechtenverdedigers lopen.

10. De rapporten van de missiehoofden en andere ter zake dienende informatie, zoals rapporten en aanbevelingen van de speciale rapporteur voor de mensenrechtenverdedigers, andere speciale rapporteurs van de VN, verdragsorganen, de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa en niet-gouvernementele organisaties, zullen de COHOM en de andere bevoegde werkgroepen in staat stellen om situaties in kaart te brengen die om EU-optreden vragen en een besluit te nemen over te nemen maatregelen of in voorkomend geval het PVC/de Raad die maatregelen aan te bevelen.

Rol van de EU-missies bij het steunen en beschermen van mensenrechtenverdedigers

11. In vele derde landen zijn EU-missies (ambassades van EU-lidstaten en delegaties van de Europese Commissie) het belangrijkste contactorgaan tussen de Unie en haar lidstaten en de mensenrechtenverdedigers ter plaatse. Zij hebben derhalve een belangrijke rol te spelen bij de uitvoering van het EU-beleid ten aanzien van mensenrechtenverdedigers. EU-missies moeten dan ook streven naar een proactief beleid ten aanzien van mensenrechtenverdedigers. Zij moeten tegelijk beseffen dat EU-maatregelen in sommige gevallen kunnen leiden tot bedreigingen of aanvallen tegen mensenrechtenverdedigers. Daarom moeten zij waar nodig met mensenrechtenverdedigers overleggen over mogelijke acties. Als er namens de EU acties moeten worden ondernomen, moeten de EU-missies zich ervan vergewissen dat de betrokken mensenrechtenverdediger en/of zijn gezin daarvan op de hoogte zijn. Tot de maatregelen die de EU-missies kunnen nemen, behoren:

- het opstellen van plaatselijke strategieën voor de uitvoering van deze richtsnoeren, met bijzondere aandacht voor vrouwelijke mensenrechtenverdedigers. De EU-missies dienen daarbij te beseffen dat deze richtsnoeren betrekking hebben op de verdedigers die mensenrechten bevorderen en beschermen, ongeacht of het burgerlijke, culturele, economische, politieke of sociale rechten betreft. De EU-missies moeten zich inspannen om de mensenrechtenverdedigers en de organisaties daarvan actief te betrekken bij de opstelling van en het toezicht op de uitvoering van de plaatselijke strategieën;

- het organiseren van ten minste een vergadering per jaar voor mensenrechtenverdedigers en diplomaten ten einde onder meer de plaatselijke mensenrechtensituatie, het EU-beleid in dit verband en de toepassing van de plaatselijke strategie voor de uitvoering van de EU-richtsnoeren, ten behoeve van de mensenrechtenverdedigers, te bespreken;

- het strak coördineren en uitwisselen van informatie over mensenrechtenverdedigers, ook die welke gevaar lopen;

- het onderhouden van adequate contacten met mensenrechtenverdedigers, ook door hen te ontvangen in missies en door hun werkgebieden te bezoeken; hiertoe valt te denken aan de aanstelling van specifieke verbindingsofficieren, waar nodig op basis van lastenverdeling;

– zorgen, indien en waar nodig, voor zichtbare erkenning van de mensenrechtenverdedigers en hun werk, door middel van een gericht gebruik van de media, inclusief internet en de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, publiciteit, bezoeken of uitnodigingen, met name voor de uitreiking van aan mensenrechtenverdedigers toegekende prijzen;

– in voorkomend geval, bezoeken brengen aan mensenrechtenverdedigers in voorlopige hechtenis of onder huisarrest, en het als waarnemer aanwezig zijn bij hun proces.

Bevordering van respect voor mensenrechtenverdedigers in de betrekkingen met derde landen en in multilaterale fora

12. Doel van de EU is derde landen te beïnvloeden om hun verplichtingen inzake de rechten van mensenrechtenverdedigers na te komen en hen te beschermen tegen aanvallen en bedreigingen van niet-statelijke actoren. De EU zal in haar contacten met derde landen indien nodig duidelijk maken dat alle landen de desbetreffende internationale normen en standaarden moeten overnemen en deze moeten naleven, met name de eerder genoemde VN-verklaring. Het algemene doel moet zijn een klimaat te creëren waarin mensenrechtenverdedigers vrijelijk hun activiteiten kunnen ontplooien. De EU zal haar doelstellingen bekendmaken als een integraal deel van haar mensenrechtenbeleid en benadrukken dat zij veel belang hecht aan de bescherming van verdedigers van de mensenrechten. Tot de maatregelen ter ondersteuning van deze doelstellingen behoren:

– wanneer het voorzitterschap, de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB, de persoonlijke vertegenwoordiger van de SG/HV voor de mensenrechten, de speciale vertegenwoordigers of speciale gezanten van de EU, de vertegenwoordigers van de lidstaten of de vertegenwoordigers van de Europese Commissie een land bezoeken, zullen zij waar nodig ook mensenrechtenverdedigers ontmoeten en individuele zaken alsook vraagstukken die door het werk van de mensenrechtenverdedigers worden opgeroepen, aan de orde stellen, als integraal onderdeel van hun bezoeken aan derde landen;

- waar nodig zal de situatie van mensenrechtenverdedigers onderdeel zijn van de mensenrechtencomponent van de politieke dialoog tussen de EU en derde landen en regionale organisaties. De EU zal haar steun benadrukken voor mensenrechtenverdedigers en hun werk, en telkens wanneer dat nodig is specifieke probleemgevallen aan de orde stellen. Zij zal de mensenrechtenverdedigers op de meest adequate wijze betrekken bij de voorbereiding, de follow-up en de evaluatie van de dialoog, overeenkomstig de EU-richtsnoeren inzake de mensenrechtendialoog;

- de hoofden van de EU-missies en de ambassadeurs van de EU zullen de autoriteiten van derde landen herinneren aan hun verplichting om doeltreffende maatregelen te nemen ter bescherming van mensenrechtenverdedigers die zich (mogelijk) in gevaar bevinden;

- nauwe samenwerking met gelijkgestemde landen die er dezelfde standpunten op nahouden, met name in de Mensenrechtenraad en de Algemene Vergadering van de VN;

- landen waar nodig, wanneer zij aan de beurt zijn voor de universele periodieke doorlichting ("Universal Periodic Review") van de Mensenrechtenraad, aanbevelen hun wetgeving en praktijken in overeenstemming te brengen met de VN-Verklaring betreffende de mensenrechtenverdedigers;

- bevordering van de versterking van bestaande regionale mechanismen voor de bescherming van mensenrechtenverdedigers, zoals het centrum voor mensenrechtenverdedigers en de nationale mensenrechteninstellingen van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE, de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, de speciale rapporteur voor de situatie van de mensenrechtenverdedigers van de Afrikaanse Commissie voor de rechten van mensen en volken en de speciale eenheid mensenrechtenverdedigers van de Inter-Amerikaanse Commissie voor de rechten van de mens, en de instelling van geschikte mechanismen in gebieden waar die ontbreken.

Steun voor de speciale procedures van de Mensenrechtenraad van de VN, met name voor de speciale rapporteur voor de mensenrechtenverdedigers

13. De EU erkent dat de speciale procedures van de Mensenrechtenraad van de VN (speciale rapporteurs, speciale vertegenwoordigers, onafhankelijke experts en werkgroepen) wegens hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid, hun vermogen om te reageren en zich uit te spreken tegen schendingen waarvan mensenrechtenverdedigers overal ter wereld het slachtoffer zijn, en landen te bezoeken, essentieel zijn voor de internationale inspanningen ter bescherming van mensenrechtenverdedigers. Hoewel de speciale rapporteur voor de mensenrechten-verdedigers op dit vlak een specifieke rol heeft, zijn ook de opdrachten van andere speciale procedures van betekenis voor mensenrechtenverdedigers. Maatregelen van de EU om de speciale procedures te steunen zijn o.a.:

– staten ertoe aansporen om verzoeken voor landenbezoeken in het kader van speciale procedures van de VN principieel te accepteren;

– via de EU-missies, het gebruik van de thematische mechanismen van de VN door lokale mensenrechtengroeperingen en mensenrechtenverdedigers bevorderen; dit omvat ook, maar niet uitsluitend, het bevorderen van contacten en informatie-uitwisseling tussen thematische mechanismen en mensenrechtenverdedigers;

– aangezien de in het kader van de speciale procedures toegewezen missies niet kunnen worden uitgeoefend zonder toereikende middelen, zullen de EU-lidstaten de toewijzing van voldoende middelen uit de algemene begroting aan het bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten steunen.

Praktische steun voor mensenrechtenverdedigers, ook via ontwikkelingsbeleid

14. Programma's van de Europese Unie en de lidstaten die erop gericht zijn de ontwikkeling van democratische processen en instellingen te steunen en de mensenrechten in ontwikkelings-landen te bevorderen en te beschermen, zoals het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten, behoren tot het brede scala aan vormen van praktische steun voor het bijstaan van mensenrechtenverdedigers. Die omvatten, maar zijn niet per se beperkt tot, de ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's tussen lidstaten. Praktische steun kan de volgende vormen aannemen:

- steun voor de mensenrechtenverdedigers en voor de ngo's die hun activiteiten bevorderen en beschermen, bijvoorbeeld via activiteiten als capaciteitsopbouw en bewustmakingscampagnes, en faciliteren van de samenwerking tussen de ngo's, de mensenrechtenverdedigers en de nationale instellingen voor de verdediging van de mensenrechten;

- aanmoediging van en steun voor de instelling en het werk van nationale organen voor bevordering en bescherming van de mensenrechten, opgericht conform de beginselen van Parijs, zoals nationale mensenrechteninstellingen, ombudsmannen en mensenrechtencommissies;

- netwerken van mensenrechtenverdedigers op internationaal niveau tot stand helpen brengen, ook door bijeenkomsten van mensenrechtenverdedigers zowel binnen als buiten de EU te vergemakkelijken;

- ervoor zorgen dat mensenrechtenverdedigers in derde landen toegang hebben tot hulpmiddelen, ook financiële, uit het buitenland, en dat zij op de hoogte zijn van de beschikbaarheid van die middelen en van de wijze waarop zij die kunnen aanvragen;

- ervoor zorgen dat in programma's voor mensenrechteneducatie onder meer gepoogd wordt de verklaring inzake de mensenrechtenverdedigers van de VN ingang te doen vinden;

- voorzien in snelle maatregelen om de mensenrechtenverdedigers die in derde landen in gevaar verkeren te helpen en te beschermen, door bijvoorbeeld wanneer dit wenselijk lijkt een spoedvisum af te geven en hun voorlopige opvang in de EU-lidstaten te bevorderen.

Rol van de werkgroepen van de Raad

15. Overeenkomstig haar mandaat zal de COHOM in nauwe coördinatie en samenwerking met andere bevoegde groepen van de Raad toezicht houden op de uitvoering en het vervolg van de richtsnoeren inzake mensenrechtenverdedigers. Dat houdt o.a. in:

- bevorderen dat het onderwerp van de mensenrechtenverdedigers wordt opgenomen in EU-beleid en EU-maatregelen die daarmee verband houden;

- met geregelde tussenpozen de uitvoering van de richtsnoeren toetsen;

- doorgaan met het bestuderen van manieren om samen te werken met de VN en andere internationale en regionale mechanismen ter ondersteuning van mensenrechten-verdedigers;

- jaarlijks via het PVC dan wel het Coreper aan de Raad rapporteren over de voortgang die bij de uitvoering van de richtsnoeren is gemaakt.

____